

## TANULMÁNY

# Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák

✍ *Naszladi Georgina doktoranda, Pécsi Tudományegyetem (Pécs)*  
*Lukonits Ádám doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem (Pécs)*

A 2010-es év komoly változásokat indított el hazánkban, így megindult a jogrendszer nagy ívű reformja is. E folyamat részeként – egyebek mellett – megtörtént a korábbi 1989-ben elfogadott ideiglenes alkotmányt felváltó Alaptörvény elfogadása, valamint az Alkotmánybíróságra és az Alapvető Jogok Biztosára vonatkozó joganyag megújítása. A változások eredményeként az alapjogvédelmi rendszer jelentősen átalakult. A reformok olyan, eddig még nem látott szituációkat generálnak, amelyekben adott személyek teljesen elvesztettek érezhetik magukat abban a tekintetben, hogy alapjog-sérelmük orvoslására vonatkozó igényüket miként is érvényesítsék gyorsan, hatékonyan, költségmentesen, önállóan, vagy épp közvetítő szereplő közreműködésével.

### 1. Bevezető gondolatok

Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság *hatásköreiben* lényeges hangsúlyeltolódás következett be, amely az alapjogvédelmi rendszerre is jelentős hatással volt. Az Alkotmánybíróság előtti alapjogi jogérvényesítés egyetlen közvetlen eszköze az *alkotmányjogi panasz* lett. Mindemellett a hatályos jogi szabályozás utólagos normakontroll eljárás keretében lehetőséget biztosít közvetett úton, *közvetett* aktorok igénybevételére is, mivel a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll, illetőleg a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztos, a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke által indítványozható absztrakt utólagos normakontroll ugyancsak megteremtik az alapjogsérelmek orvoslásának lehetőségét. Az utóbb említett kezdeményezők köréből azonban – ahogyan azt később is látni fogjuk – e mögöttes cél megvalósítása csupán az alapvető jogok biztos esetében tűnik reálisnak.<sup>1</sup>

Tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy az Alkotmánybíróság előtti *alapjogi jogérvényesítés három* legtipikusabb módját – tehát az alkotmányjogi panasz eljárást, a bíró által kezdeményezhető utólagos

konkrét normakontroll eljárás, valamint az alapvető jogok biztos által indítványozható absztrakt normakontroll eljárás legjellemzőbb eljárási ismérveit párhuzamba állítva – megvizsgáljuk, valamint összefoglaljuk az Alkotmánybíróságnak az elmúlt két évben, e hatáskörökben kifejtett tevékenységét. Célunk ezzel nem más, mint hogy az egyes eljárások elméleti és gyakorlati elemzése, tehát *a testület előtti alapjogi jogérvényesítési lehetőségek feltérképezése révén feloldjuk az indítványozói oldalon jelentkező, a leghatékonyabb alapjogi jogorvoslat kereséséből adódó dilemmákat.*

### 2. Az alapjog-érvényesítés megújult jogi szabályozása

Az alapjog-érvényesítésre vonatkozó hatályos joganyag *három szinten* oszlik meg: egyrésztől alaptörvényi, másrésztől törvényi szinten, harmadrészt pedig az alapjogvédő szervek belső normáiban.

*Az Alaptörvény* mindhárom (általunk vizsgált) alapjog-érvényesítő eszköz szabályozásának kiindulópontja, amely immár – a korábbi megoldástól eltérően – alkotmányi szintre emelte a panaszt, nevesítette az absztrakt utólagos normakontroll eljárást kezde-

\* Naszladi Georgina publikációt megalapozó kutatása az Európai Unió és Magyarország támogatásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg (Szerk.).

1 Ld. *Láposy Attila*: Populáris akcióból ombudsmani akció? Magyar Közigazgatás – Új folyam. 2011. 3. 120.

ményezők sorában az alapvető jogok biztosát, továbbá amellet, hogy meghagyta a bírói konkrét utólagos normakontroll eljárás indítványozásának lehetőségét, kiegészítette azt a jogszabályokra (jogszabályi rendelkezésekre) vonatkozó alkalmazási tilalom elrendelésének önálló kezdeményezhetőségével. Az alpnorma mindhárom jogintézmény esetében csupán a legjellemzőbb ismérvek rögzítésére szorítkozik. A feladat- és hatáskörök részletszabályait, illetve az egyes eljárások legfontosabb, indítványozói szempontból meghatározó jelentőségű kérdéseit az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény* (a továbbiakban: Abtv.), valamint az *alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény* (a továbbiakban: Ajbtv.) rendezi. Az eljárási szabályok katalógusa az *Alkotmánybíróság ügyrendjével*, valamint a 2/2013. (III. 8.) AJB utasítással módosított, az alapvető jogok biztosá vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítással (a továbbiakban: AJB utasítás) kiegészülve tekinthető teljesnek.

### 3. Az alapjog-értvényesítés tipizálása

A megújult szabályozásban az alkotmányjogi panasznek két alaptípusa intézményesült: a normatív alkotmányjogi panasz, valamint az individuális (valódi) alkotmányjogi panasz. A normatív alkotmányjogi panasz további három változata alakult ki, nevezetesen a normatív panasz korábban is ismert formája, a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esete, illetve az ügyészi kezdeményezésre benyújtható panasz.<sup>2</sup> Meg kell különböztetnünk ettől az alapvető jogok biztosának tevékenységét, aki, már nevéből adódóan is, elsősorban az alapjogok megfelelő védelmét hivatott ellátni.<sup>3</sup> Az arra vonatkozó elhatározás pedig, hogy a biztos e védelmet megadja-e vagy sem, három módon alakulhat ki: panasz eljárás útján, közvetlen alkotmánybírói normakontroll indítványozása révén, illetőleg jogszabály-véleményezések eredményeként. Mindezek mellett érdemes kitérnünk a „bírói út” szabályozására is, amely tekintetében a hazai jogi szabályozás nem differenciál, annak csak egyetlen formáját nevesíti.

A normatív alkotmányjogi panasz „alapese” az Alaptörvény előtt is létezett, de az actio popularis alapon

indítványozható, absztrakt utólagos normakontroll mellett háttérbe szorult. A normatív alkotmányjogi panasz kivételes esete<sup>4</sup> kétségkívül az alkotmányjogi panasz szabályozásának legtöbb értelmezési nehézséget jelentő, legtöbb kérdést felvető eleme. E rendelkezéssel a jogalkotó lehetővé tette, hogy – a többi panasztípussal ellentétben – bírói eljárás hiányában is indítványozható legyen az alkotmányellenes jogszabály miatt bekövetkezett alapjogsérelem orvoslása. Mindemellett külön kiemelendő az ügyészi kezdeményezésre induló panasz eljárás, amelynek gyakorlásával a legfőbb ügyész közérdekvédelmi feladatának tesz eleget.

Alapjogvédelmi szempontból az Alaptörvény – és ebből következően az Abtv. – legjelentősebb előrelépésének az *individuális (valódi) alkotmányjogi panasz* bevezetése tekinthető. Az Alkotmánybíróságnak az új hatáskörrel már nemcsak az áll hatalmában, hogy az alkotmányellenes normákat érvénytelenítse, hanem az is, hogy fellépjen az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő norma alkotmányellenes értelmezésével és alkalmazásával szemben, amely az alapjogvédelem eszköztárának megerősítését jelenti.<sup>5</sup>

Az ún. klasszikus panasz eljárás értelmében az alapvető jogok biztosához fordulhat bárki, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti, vagy annak közvetlen veszélyével jár.<sup>6</sup> Ilyen esetben az eljárás megindítása alapjául szolgáló panasznak meg kell felelnie bizonyos, jogszabály által meghatározott kritériumoknak. A panasz beérkezését követően az ügyet előzetes vizsgálat alá vetik, amely során legfőképpen arra a kérdésre keresnek választ, hogy az ügy alkalmas-e érdemi vizsgálatra vagy sem.<sup>7</sup> Ezt az ügy érdemi (vagy kivételes) vizsgálata követi, amelyről végül jelentést készítenek. E jelentés hivatott arra, hogy kifejezésre juttassa a biztos által feltárt visszaállatok orvoslására javasolt hatósági (szervezeti) lépéseket, illetve azt, hogy az ombudsman a panasz alapján mely jogszabály (jogszabályi rendelkezés) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál.

Ezzel szemben az ún. közvetlen indítványozás értelmében a biztos formális előírásoktól mentes állampolgári jelzés alapján, eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül kezdeményezheti az Alkotmánybíróság utólagos nor-

<sup>2</sup> *Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 193.

<sup>3</sup> E tevékenységével kapcsolatban kiemelendő az a jogosultsága, amely alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata, illetve az Alaptörvény értelmezése végett [ld. Ajbtv. 2. § (3) bek.].

<sup>4</sup> A HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó valamint az Alkotmánybírói Szemle 2012. február 29-én, az Alkotmánybíróságon, „Az alkotmányjogi panasz. Konferencia az Alkotmánybíróság és a Kúria új és kapcsolódó hatásköreiről” elnevezésű rendezvényén tartott előadásában Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke kiemelte az alkotmányjogi panasz kivételes esetének lehetőségét, és annak törvényszövegbe foglalását üdvözölte (ld. továbbá: *Kelemen Katalin*: Van még pálya. A magyar alkotmánybírói hatásköreiben bekövetkező változásokról. Fundamentum. 2011. 4. 90.).

<sup>5</sup> *Vissy Beatrix*: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? Magyar Közigazgatás. 2012. 2. 29.

<sup>6</sup> Ajbtv. 18. § (1) bek.

<sup>7</sup> AJB utasítás 2. § (1) bek.

makontroll-eljárását.<sup>8</sup> Fontos kiemelnünk, hogy ebben az esetben az ombudsman eljárása annak ellenére hivatalbólinak tekintendő, hogy állampolgári jelzés hiányában valószínűleg nem indult volna meg.

A harmadik ombudsmani alapjogvédelmi mód *a biztos által elkészített jogszabály-véleményezések* nyomán valósul meg. Ekkor a biztos – többek között – a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét véleményezi, valamint javaslatot tesz az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.<sup>9</sup> Ez az eljárás elsősorban az alkotmányosság, a jogállamiság védelmét szolgálja (az ún. objektív alkotmányvédelmet), és csak közvetett módon segíti elő az egyéneket megillető alapjogok védelmét (az ún. szubjektív alapjogvédelmet).

*Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezés* alapján bármely bíróság – az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálásakor, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti, amennyiben olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.<sup>10</sup> A „bírói út” tehát az utólagos normakontroll egyfajta sajátos, ún. konkrét (egyedi) eseteként fogható fel.<sup>11</sup>

#### 4. Az alapjog-érvényesítő eljárások alanyai

Az általunk vizsgált alapjog-érvényesítő eljárásoknak lényegében kétféle alanya lehet: egyrészt az, aki a kezdeményezésre jogosult (ún. közvetlen alany), másrészt pedig az, akire az alapjogvédelem ténylegesen kihat (ún. közvetett alany).

*Az alkotmányjogi panasz alapján induló eljárás* közvetlen alanya, főszabály szerint, az egyedi ügyben<sup>12</sup> érintett személy vagy szervezet, akinek a bírósági eljárásban alkalmazott alaptörvény-ellenes jogi norma, vagy a bírósági döntés miatt az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Hangsúlyozandó, hogy az alkotmányjogi panasz általános rendelkezéséből következően a kivételes panasznál is szükséges az indítványozó egyéni érintettsége, az alapjogsérelem adott személy viszonylatában meglévő egyedisége, vagyis az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek

ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapítson meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérüljenek.<sup>13</sup> Ellenkező esetben ugyanis e panasztípus nem lenne más, mint utólagos absztrakt normakontroll, amely nyilvánvalóan ellentétes a jogalkotói szándékkal. Az egyéni érintettség tehát valamennyi alkotmányjogi panasz típus sine qua non-ja. Mindemellett említést kell tennünk a panasz-eljárás főszabály szerinti közvetett alanyairól is, mivel az alaptörvény-ellenes jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítése és jövőbeni alkalmazásának megtiltása a későbbiekben valamennyi személyre kihat (ilyen tekintetben tehát az alkotmányjogi panasz-eljárás eredménye ún. objektív alkotmányvédelmi jelleget is mutathat).

A fent említett főszabály alól kivételt jelent *az ügyészi kezdeményezésre induló panasz eljárás*, mivel közvetlen alanya a legfőbb ügyész. Kiemelendő, hogy míg a többi panasztípus esetében az indítványozó a személyes ügye miatt fordul az Alkotmánybírósághoz, addig a legfőbb ügyész mások alapjogsérelemeinek orvoslása érdekében. E lehetőséggel azonban csakis akkor élhet, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben került sor és a jogosult nem képes saját jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.<sup>14</sup> E rendelkezésből pedig könnyen kiolvasható az a két alanyi kör, amelyek miatt az ügyészi eljárás kivételt jelent az alkotmányjogi panasz eljárás alanyaira vonatkozó fenti főszabály alól: egyfelől a jogosult, aki önálló védelemre képtelen, másfelől a személyek nagyobb csoportja, akiket jogsérelem ért.

*Az alapvető jogok biztosa révén megvalósuló alapjogvédelem* közvetlen alanya a biztos, mivel az eljárása során csakis ő jogosult az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontroll-eljárás, illetve nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére.<sup>15</sup> Közvetett alanyként pedig egyrészt a panaszt (kérelmet) benyújtó személy említhető meg (az ún. szubjektív alapjogvédelemnél), másrészt pedig a polgárok összessége (az ún. objektív alkotmányvédelemnél). Fontos kiemelnünk, hogy a panasz eljárás, illetve a közvetlen indítvány kezdeményezője semmi esetre sem tekinthető közvetlen alanyának. A panaszos azért nem, mert kérelme sosem ró eljárás-kezdeményezési

8 Láposy Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. Közjogi Szemle. 2013. 3. sz. 47.

9 Ajbvt. 2. § (2) bek.

10 Abtv. 25. § (1).

11 Petrétei: i. m. (2. jegyzet) 192.

12 Egyedi ügy a természetes személy, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás [ld. Abtv. 1. § a) pont].

13 Emellett – az Alkotmánybíróság szerint – az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha az alkotmányossági szempontból vitatott jogszabály alkalmazására, érvényesítésére irányuló cselekmények még nem történtek meg, de a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelynek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az érintettek számára a panaszolt jogsérelem záros határidőn belül, elkerülhetetlenül be fog következni [ld. 33/2012. (VII. 17.) AB-határozat].

14 Abtv. 26. § (3) bek.

15 AJB-utasítás 45. § (1) bek.

kötelezettséget az ombudsmanra. Ez azt jelenti, hogy a biztos minden esetben szabad belátása szerint dönt arról, hogy adott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az Alkotmánybíróság elé visz-e utólagos normakontroll eljárás keretében vagy sem (még abban az esetben is, ha azt a panaszos indítványában kifejezetten kérte).<sup>16</sup> A közvetlen indítványozó pedig azért nem, mert esetében – ahogyan azt már korábban is említettük – mindig hivatalból indul az eljárás.<sup>17</sup>

A „bírói út” közvetlen alanya nem más, mint a bíró, aki az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi. Közvetett alanyként pedig a kezdeményezést benyújtó bíróság eljárása által érintett személy említhető meg, akivel szemben az eljáró bíró az alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkalmazását ideiglenesen – az Alkotmánybíróság eljárásának lefolytatásáig – mellőzi. Mindazonáltal az egyének összessége – az alkotmánybírói eljárás eredményétől függően – itt is megemlíthető, mint közvetett alanyi kategória (vagyis itt is megjelenhet a korábban már többször említett ún. objektív alkotmányvédelmi funkció).

### 5. Az alapjog-értvényesítő eljárások tárgya

A továbbiakban az egyes alapjogvédelmi eljárások tárgyainak tisztázása végett azokat a normahelyeket tekintjük át, amelyek meghatározzák, hogy az arra jogosult mi alapján támaszthat alapjogvédelmi igényt.

A *normatív alkotmányjogi panasz* mindhárom típusának az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály (jogegységi döntés, közjogi szervezetszabályozó eszköz) a tárgya. Különbség van azonban abban, hogy míg az ún. régi típusú, illetve az ügyészi kezdeményezésre benyújtható panasznál a kérdéses normát az adott egyedi ügyben, tehát a bírósági eljárásban alkalmazták, addig az alkotmányjogi panasz kivételes esetében az alaptörvény-ellenesség a jogkövetés alkalmával vagy a jogszabály hatályosulása folytán közvetlenül merülhet fel.

*Individuális (valódi) alkotmányjogi panasz* az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben indítványozható. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság legfőbb jogorvoslati fórumként jár el, azonban lényeges, hogy kizárólag alkotmányossági szempontok alapján vizsgálja felül az elé került döntéseket.<sup>18</sup> Mindazonáltal – a német szabályozástól eltérően – az Abtv. csak a bírói

döntésekre nézve teszi lehetővé az alkotmányjogi panasz alkalmazását, vagyis a közigazgatási aktusokat nem vonja be a vizsgálható döntések körébe.<sup>19</sup>

Az *alapvető jogok biztosán keresztül igénybe vehető alapjogvédelmi eljárások* tárgya – a normatív alkotmányjogi panaszhoz hasonlóan – az a jogszabály (jogszabályi rendelkezés), amely alaptörvény-ellenességének megállapítását (és evégett megsemmisítését) a biztos az Alkotmánybíróságtól kérelmezi. E tekintetben nincs különbség aközött, hogy a biztos eljárása kérelemre indult-e vagy hivatalból, illetve hogy az közvetlen indítványozás útján megvalósuló eljárás-e vagy panasz eljárás.

A *bírói utólagos normakontroll* tárgya – a fentiekkel megegyezően – az a jogszabály (jogszabályi rendelkezés), amely alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve alkalmazásának kizárását a bíróság kezdeményezi.

### 6. Az alapjog-értvényesítési kérelmek befogadásának kritériumai

A befogadási feltételeket illetően előbb az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szűrőkre térünk ki, majd ezt követően az ombudsmani alapjogvédelmi eljárások nélkülözhetetlen elemeit mutatjuk be, végül pedig a bírói normakontroll kezdeményezésének feltételeit ismertetjük.

Az Alkotmánybíróságnak, az Abtv. 56. §-ában foglalt rendelkezései értelmében, az *alkotmányjogi panasz* érdemi vizsgálatát megelőzően annak befogadhatóságáról szükséges döntenie, így mindenekelőtt azt kell vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz eleget tesz-e a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen a 26–27. § szerinti érintettségnek, a jogorvoslat kimerítésének, valamint a 29–31. § szerinti feltételeknek.<sup>20</sup> Az Abtv. a panaszkezdemenyezésre konkrét (szubjektív és objektív), míg az Alkotmánybíróság eljárására általános határidőt állapít meg. Ennek megfelelően az alkotmányjogi panaszt főszabály szerint a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetén pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.<sup>21</sup> Abban az esetben pedig, ha a döntés közlése elmarad, a panasz benyújtására nyitva

16 Bizonyos esetekben különösen indokolt az utólagos normakontroll kezdeményezése (még panasz alapján is), így például akkor, ha az alapjogsérelem kirívó súlyú, illetőleg ha a sérelmet szenvedett személyek száma ezt indokolja [ld. A]B utasítás 46. § (1)-(2) bekezdés].

17 Ennek ellenére a közvetlen indítványozás tűnik legalkalmasabbnak arra, hogy pótolja az Alaptörvény hatályba lépésével megszüntetett actio popularis intézményét.

18 *Tilk Péter*: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. Alkotmánybírói Szemle. 2011. 2. 84.

19 Abban az esetben viszont, ha az indítványozó a közigazgatási aktusokkal szemben jogorvoslatként igénybe vehető bírósági felülvizsgálattal él, az így született bírói döntés az Alkotmánybíróság előtt támadható.

20 Az Abtv. 29. §-ában előírtak alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

21 Abtv. 30. § (1) bek.

álló határidő a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.<sup>22</sup> Mindezek mellett a jogalkotó az objektív határidőt mindegyik esetben száznolcvan napban határozta meg.<sup>23</sup> Kiemelendő, hogy az indítvány benyújtására nyitva álló határidőhöz kivételes mulasztásigazolási lehetőség is társul (amely a törvény indoklása szerint a strasbourgi joggyakorlatnak és elveknek megfelelő megoldás). Végezetül megjegyzendő, hogy az Abtv. 30. § (5) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű időn belül hoz döntést. Azt pedig, hogy mely esetekben beszélhetünk ún. „ítélt dologról”, vagyis mikor tekinthető adott ügyben felmerült alkotmányossági kérdés a testület által már elbíráltnak, a jogalkotó az alkotmányjogi panasz különböző formái szerint határozta meg.<sup>24</sup>

Az ombudsmani panaszeljárást megindító panaszra vonatkozó befogadási szabályok be nem tartása egyrészt feltétel nélküli elutasítást, másrészt biztos mérlegeléstől függő befogadást vagy elutasítást vonhat maga után. A biztos a panasz eljárás iránti kérelmet akkor utasítja el (mérlegelés nélkül), ha az nem felel meg a törvényben előírt szervi, tárgyi és időbeli korlátoknak, ha az nyilvánvalóan alaptalan, ha azt ismételtten terjesztik elő, de érdemben új tény, adatot nem tartalmaz, illetőleg ha a beadvány előterjesztője kérte, hogy kitéjét ne fedjék fel, ám ennek hiányában a vizsgálat nem folytatható le.<sup>25</sup> Ezzel ellentétben a biztos az eljárást akkor utasíthatja el (szabad mérlegelést követően), ha azt névtelenül nyújtották be, vagy ha megítélése szerint a beadványban szereplő visszaállítás csekély jelentőségű.<sup>26</sup> Az alapvető jogok biztosa a panasz eljárás során nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.<sup>27</sup> Ezen felül a panasz eljárás megindítására csakis akkor kerülhet sor, ha a kérelmet benyújtó a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.<sup>28</sup> A panasz eljárás kezdeményezése főszabály szerint nincs határidőhöz kötve, azonban ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosa ennek közlésétől számított egy éven belül lehet panasszal fordulni.<sup>29</sup> Ezen felül fontosnak tartjuk kiemelni azt a szabályt, amely szerint a biztos vizsgálat csakis az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjedhet ki.<sup>30</sup>

Ezzel szemben a közvetlen indítvány kezdeményezése nincs eljárási feltételekhez kötve, így a rá vonatkozó feltételrendszer lazább, mint amit a panasz benyújtásnál láttunk.<sup>31</sup> Az Abtv. a bírói kérelem befogadásának egyetlen feltételét nevesíti: a kezdeményező bíróságnak fel kell függesztenie az előtte folyó eljárást. A bíróságnak a kezdeményezés benyújtására az előtte folyó eljárás befejezéséig van lehetősége. Ezen túlmenően pedig az Abtv. kifejezetten előírja, hogy az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül köteles a kérelemben megjelölt jogszabályokat és jogszabályi rendelkezéseket felülvizsgálni. Mindemellett – ahogyan az utólagos normakontrollra általában, úgy a bírói kezdeményezésre is – érvényesül az Abtv. korábban hivatkozott 24. § (3) bekezdése.

### 7. Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi joggyakorlata

Az Alaptörvény hatálybalépése óta eltelt több mint két évtized alatt az alkotmánybírósági joggyakorlata az egyes, általunk vizsgált jogintézmények hatékonyságát illetően meglehetősen árnyalt képet mutat. Elemzésünk elsősorban annak bemutatását szolgálja, hogy az Alkotmánybíróság ügyforgalmában milyen gyakran jelentek meg az egyes alapjog-értvénytő eljárások, és azok milyen eredményre vezettek. A közvetlen és a közvetett alapjog-értvénytő egymás viszonyrendszerében jól szemlélteti az állampolgárok, valamint a közvetett aktorok indítványozási hajlandóságát, amely az utóbbiaknál saját szerepfelfogásukra is messzemenő következtetéseket enged levonni.

Az alkotmánybírósági ügyteher pusztán statisztikai alapon történő áttekintésével megállapítható, hogy a testület munkájának legnagyobb részét az alkotmányjogi panasz-indítványok elbírálása teszi ki. Az elmúlt két évben összesen 579 alkotmányjogi panasz tárgyú döntés született, amelyből az Alkotmánybíróság 2012-ben 366-ot, 2013-ban pedig 213-at vizsgált meg. Az első év eredményessége nem értékelhető túlságosan pozitívnak, mivel 361 esetben (tehát az elbírált ügyek 98,6%-ában) az alkotmányjogi panasz visszautasításra került. A testület csupán 5 alkotmányjogi panasz tárgyú határozatot hozott, amelyből mindösszesen 1 esetben (tehát az összes alkotmányjogi panasz eljárás 0,3 %-ában) állapította meg az általa vizsgált jogszabály alaptörvényellenességét. Az eredményességi mutató 2013-ban már valamivel kedvezőbb, mivel a 213 elbírált ügyből 39

22 Abtv. 30. § (2) bek.

23 Abtv. 30. § (4) bek.

24 Abtv. 31. §.

25 Ajbtv. 20. § (2) bek.

26 Ajbtv. 20. § (3) bek.

27 Ajbtv. 18. § (7) bek.

28 Ajbtv. 18. § (1) bek.

29 Ajbtv. 18. § (5) bek.

30 Ajbtv. 18. § (6) bek.

31 Lászlóssy: i. m. (8. jegyzet) 47.

esetben született határozati döntés (tehát az alkotmányjogi panasz vizsgálatok 18,3%-a érdemi volt), ráadásul ebben az évben már 8 ügyben (vagyis az összes ügy 3,7%-ában) a testület alaptörvény-ellenességet is megállapított. Mindazonáltal a visszautasító végzések száma az összes elbírált panaszindítványhoz képest még mindig magas (174, vagyis az összes ügy 81,6%-a). Mindez leginkább annak köszönhető, hogy míg 2012-ben az indítványozók csak a „sötétben tapogatóztak”, addig a folyamatosan (ki)alakuló alkotmánybírói joggyakorlatból ma már kiolvashatók a befogadási szűrők olyan értelmezései, amelyek segítségül hívhatók a formai és tartalmi szempontból egyaránt megfelelő beadvány elkészítéséhez.

Az elmúlt két évben az *alapvető jogok biztosa* számos alkalommal élt az Alaptörvényben rögzített új hatáskörével és kezdeményezett absztrakt utólagos normakontroll eljárást, az Alkotmánybíróság pedig 2013 végéig 21 ilyen ügyben hozott döntést. Ezek közül 2012-ben 3 esetben az indítvány elutasításáról, 7 jelentősebb ügyben (így a hallgatói szerződésekkel, a jogi segítségnyújtással, a családok védelmével, a telepengedélyezéssel, a hajléktalansággal, a megváltozott munkaképességű személyekkel, valamint az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel összefüggésben) a vizsgált jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések teljes vagy részbeni megsemmisítéséről, 1 további ügyben pedig az alapjogot korlátozó jogszabály hatálybalépésének felfüggesztéséről rendelkezett. A testület a következő évben biztosi indítványra 6 elutasító döntést hozott, 3, szintén különös figyelmet érdemlő esetben (így a fogvatartottak egészségügyi ellátása, az egyházak, a korhatár előtti nyugdíjak vonatkozásában) teljes vagy részbeni alaptörvény-ellenességet állapított meg, míg 1 további ügyben az alapjogot korlátozó jogszabály hatálybalépésnek felfüggesztéséről döntött. Kiemelendő, hogy mivel az alapjogi biztos indítványozására – az alkotmányjogi panasszal ellentétben – nem vonatkoznak szigorú formai és tartalmi befogadási szűrők, a biztos megfelelő szakmai és alkotmányjogi megalapozottsággal benyújtott kezdeményezéseit a testület minden esetben érdemben bírálta el. A két év alatt csupán 2 olyan ügy volt, ahol azért kellett az indítványt visszautasítani, mert a vizsgálni kért jogszabály időközben hatályát veszítette. Abból fakadóan pedig, hogy a biztos elsősorban az alapvető jogok védelmét hivatott ellátni, alig akadtak olyan indítványai, amelyekben kizárólag alkotmányvédelmi érvelést alkalmazott ahelyett, hogy kifejezett alapjogsérelemre hivatkozott volna (ilyenek csupán az Átmeneti Rendelkezésekkel, valamint a negyedik alaptörvény-módosítással kapcsolatos indítványai tekinthetők).

A bírói konkrét utólagos normakontrollal összefüggő alkotmánybírói joggyakorlat elemzése összetettebb vizsgálódást igényelt. Ugyan az indítványozási jog a bírák számára az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően is biztosítva volt, az egységes szempontrendszer és az egyes alapjog-értvényesítő eljárások valós párhuzamba állítása miatt ez esetben is a 2012. január 1-jét követő alkotmánybírói joggyakorlatot tekintettük át. Mivel a bírák az utólagos normakontroll kezdeményezésével nem feltétlenül az alapjogok védelmét hivatottak ellátni, ezért külön kellett vizsgálnunk, hogy mely esetekben vállalkoztak mégis e feladatra, vagyis kezdeményezéseik mikor töltötték be legalább részben szubjektív alapjogvédelmi funkciót. A 2012-es évben összesen 16 bírói normakontroll kezdeményezés tárgyában született alkotmánybírói határozat, amelyből 3 esetben állapította meg a testület az adott jogszabály (jogszabályi rendelkezés) alaptörvény-ellenességét vagy rendelt el a folyamatban levő ügyben alkalmazási tilalmat. E 16 döntésből a bírák a normakontrollon keresztül 10 alkalommal alapjogsérelemre is hivatkoztak (ez az esetek 62,5%-a). Az ezt követő évben, vagyis 2013-ban, az elbírált bírói kezdeményezések száma az előző évben benyújtottaknak (31) majdnem a duplája volt. Ezek közül a testület 5 esetben mondta ki jogszabály (jogszabályi rendelkezés) alaptörvény-ellenességét, illetve állapított meg alkalmazási tilalmat. Mindemellett a bírák 19 esetben hivatkoztak alapjogsérelemre, vagyis végeztek alapjog-értvényesítést (ez pedig 61,2 %-os mutató).

#### 8. Támpontok az alapjogi jogorvoslat kereséséből adódó dilemmák feloldásához

Kiindulópontként kiemelő, hogy az általunk vizsgált alapjog-értvényesítési lehetőségek egymás alternatívái, vagyis párhuzamosan nem folytathatók le: az indítványozónak szükségszerűen választania kell közülük. E döntést pedig alapvetően befolyásolja, hogy adott esetben beszélhetünk-e konkrét egyedi ügy meglétéről, és amennyiben igen, az milyen eljárási szakaszban tart. A továbbiakban e két szempont alapján mutatjuk be az egyes alapjog-értvényesítő eljárások előnyeit és hátrányait.

Abban az esetben, ha a személy konkrét jogi érdekeltség nélkül, azaz konkrét ügy hiányában észlel alaptörvény-ellenességet, a hatályos szabályozás alapján egyetlen lehetőség áll nyitva számára: az *Ajbtv.* 2. § (3) bekezdése szerinti közvetlen indítványozás (ún. abszolút absztrakt alapjogvédelem).<sup>32</sup> Ahogyan azt már fentebb is kifejtettük, ez az eljárás mentes a formai és

32 Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnt actio popularis jogintézményhez e megoldás áll a legközelebb. Mindemellett a Velencei Bizottság nyomása nélkül valószínűleg ma még ennyi sem szerepelne a hatályos szabályozásban (ld. Venice Commission: Opinion on the rising legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary [no. CDL-AD(2011)001]).

tartalmi kötöttségektől, ezért a többi alapjog-értvényesítő eljáráshoz képest a legnagyobb előnye épp ebben rejlik. Mindazonáltal nagy jelentősége lehet annak, ha az állampolgári jelzést precíz jogi érveléssel támasztják alá, mivel az ilyen informális jelzésre az ombudsman nagyobb valószínűséggel fog alapjogvédő magatartással reagálni. További előnyeként jelenik meg, hogy nem feltétel valamely egyéni alapjog sérelme,<sup>33</sup> valamint megindítása nincs határidőhöz kötve, illetve nem igényel anyagi ráfordítást sem. Végül pedig fontosnak tartjuk kiemelni, hogy mindközül ez tekinthető a relatíve leggyorsabb alkotmányos korrekciónak, mivel azonnali reagálást tesz lehetővé, ráadásul kétszeresen is: egyrészt az indítványozótól a biztos felé, másrészt a biztostól az Alkotmánybíróság irányába. Legnagyobb hátránya a bírói normakontrollhoz és az alkotmányjogi panaszhoz képest viszont az, hogy az eljárás alapjogvédelmi funkciójának érvényesülését rendkívüli módon befolyásolja az ombudsmani szerepfelfogás.<sup>34</sup> Mindemellett azt is fontos szem előtt tartani, hogy amennyiben a biztos él az indítványozás jogával, a később esetlegesen felmerülő egyéni alapsérelmek további alapjog-értvényesítő eljárással – a már említett res iudicata szabálya miatt – nem lesz orvosolható.

Amennyiben a személy konkrét jogi érdekelttség, vagyis konkrét ügy birtokában észlel alaptörvény-ellenességet (a vele szemben folyó hatósági eljárás során, a hatóság által alkalmazandó jogi normával kapcsolatban), de a konkrét ügyével nem kíván bírósághoz fordulni, kezdeményezésére a biztos speciális intézkedésként – az *Ajbtv. 18. § (1) bekezdése szerinti panasz eljárás* nyomán lefolytatott, jelentésben rögzített vizsgálatát követően – az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabállyal (jogszabályi rendelkezéssel) az Alkotmánybírósághoz fordulhat (*ún. relatív absztrakt alapjogvédelem*). A bírói normakontrollhoz és az alkotmányjogi panaszhoz képest a panasz eljárás legnagyobb előnye abban rejlik, hogy amennyiben az érintett személy nem kíván bírósági eljárásban részt venni, alapsérelmét azonban orvosolni kívánja, azt a panasz eljáráson keresztül elérheti. Amennyiben pedig a panasz eljárás eredményeként megszületett biz-

tosi kezdeményezés révén az Alkotmánybíróság megadja a kért alapjog-védelmet (vagyis megsemmisíti a hivatkozott alaptörvény-ellenes jogszabályt, illetőleg megtiltja annak alkalmazását), az érintett személy konkrét ügye is megoldódik (amellyel esetlegesen – a hatósági eljárásban született döntés meghozatalát követően – kényszerűen bírósághoz kellett volna fordulnia). Ezzel szemben hátrányként jelenik meg, hogy ez az eljárás lényegesen hosszadalmasabb, mint az ombudsmani közvetlen indítványozás, amely abból is adódik, hogy megindítása meghatározott eljárási feltételekhez (így például eljárási határidőhöz) van kötve. Mindemellett, a közvetlen indítványozáshoz hasonlóan, a panasz eljárás is rendkívüli módon függ az ombudsmani szerepfelfogástól, amelyről viszont negatív képet fest, hogy az új ombudsman a hivatalba lépése óta egyetlen alkotmánybírósági eljárást sem kezdeményezett.<sup>35</sup>

Abban az esetben, ha a személy konkrét jogi érdekelttség, vagyis konkrét ügy birtokában – sőt, mi több: a konkrét ügyre vonatkozóan folyamatban lévő bírósági eljárás során – azt észleli, hogy vele szemben olyan jogszabályt kell alkalmazni, amely alaptörvény-ellenes, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította,<sup>36</sup> az eljáró bíróság az *Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói utólagos normakontroll-eljárás* lefolytatását kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál (*ún. közvetett konkrét alapjogvédelem*). A többi alapjog-értvényesítő eljáráshoz képest lényegesen gyorsabb,<sup>37</sup> mivel az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb 90 napon belül köteles felülvizsgálni a konkrét – sőt, mivel már bíróság előtt folyik, egyedi – ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvényvel való összhangját.<sup>38</sup> Pozitívum az is, hogy az alaptörvény-ellenes norma alkalmazásának felfüggesztése alkalmas lehet az alapsérelmek megelőzésére, tehát ilyen értelemben preventív szerepet is betölthet. A bírói közreműködésnek pedig egyfajta pozitív hozadéka, hogy az alkotmánybírósági indítvány elkészítésénél az egyén alapjogi problémája a bíró szakértelmével párosul, amelynek eredményeként reális lehetőség nyílik arra, hogy a formai és tartalmi szempontú indítványvisszautasítás esélye csökkenjen. Ezzel szemben, bizo-

33 Mindezek alapján tehát csakis eme alapjogvédelmi eljárás esetén van lehetőség arra, hogy kizárólag kollektív alapsérelmek vagy objektív alkotmányvédelem eszközeként szolgáljon. Előbbi külön kiemelése pedig azért fontos, mert a jogvédő szervezetek számára az alapjog-értvényesítés terén e közvetlen indítványozás az egyetlen járható út.

34 Ez abból a már korábban hivatkozott szabályból ered, hogy az Alkotmánybíróság minden esetben az ombudsman határozott kérelme alapján jár el. Magyarán fennáll a lehetősége annak, hogy a biztos a közvetlen indítványt ugyan befogadja, de ennek alapján nem fordul az Alkotmánybírósághoz. Mindemellett fontosnak tartjuk kiemelni: abban az esetben, ha a biztos úgy dönt, hogy az Alkotmánybírósághoz fordul, akkor ezt már saját véleményével, saját maga nevében teszi (tehát a biztos nem a kérelmezőt hivatott képviselni).

35 Érdemes lesz figyelemmel kísérni annak az ún. „puha alapjogvédelmi kezdeményezésnek” az alakulását, amelyet az új ombudsman a „három csapás” rendelkezésével kapcsolatban terjesztett elő ez év februárjának elején. E kezdeményezés gyakorlatilag három követelményt vonhat maga után: az igazságügy miniszter – a kezdeményezésnek megfelelően – megváltoztatja a szabályozást, vagy ezzel ellentétesen meghagyja azt jelenlegi formájában, esetleg még tovább megy: amellett, hogy figyelmen kívül hagyja a kezdeményezést, ráadásul még szigorítja is a szabályozást. Amennyiben viszont nem az első lehetőség fog bekövetkezni, úgy először állhat majd elő olyan helyzet, amelyben komoly esély van arra, hogy a biztos az Alkotmánybírósághoz fordul.

36 Bár – ahogyan azt fentebb is kiemeltük – ez az észlelés származhat a bírótól is.

37 Kivéve azt az esetet, amikor az alapvető jogok biztosa, közvetlen indítványozás révén, még ennél is gyorsabban fordul az Alkotmánybírósághoz (bár ez – ahogyan fentebb is kiemeltük – relatív, mert lényegében a biztos szerepfelfogásától függ).

38 Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróságot a lefolytatásra nézve egyedül ekkor köti eljárási határidő, a többi alapjog-értvényesítő eljárás esetében nem [ld. Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) b) pont].

nyos értelemben, különösen nagy terhet ró az érintett személyre, mivel ha azt akarja elérni, hogy jelzése alapján a bíró az Alkotmánybírósághoz forduljon, elengedhetetlen, hogy jogi érvelése alkalmas legyen az utólagos normakontroll kezdeményezésére irányuló bírói szándék kialakítására. Ezen felül a bírói utólagos normakontroll kezdeményezés a bíró belátásától függ, akárcsak az ombudsman esetében a biztosi alapjog-értvényesítő eljárások. Mindemellett jelentős hátrány az is, hogy az esetleges sikertelen bírói indítvány – a res iudicata szabály miatt – megakadályozza a későbbi alkotmányjogi panaszindítvány benyújtását, kivéve akkor, ha az újbóli benyújtás pillanatáig a körülmények alapvetően megváltoznak.

Amennyiben a személy konkrét egyedi ügygel rendelkezik és azt bírósági eljárás keretében már el is bíralták, azonban a bírói döntés alaptörvény-ellenes – és pedig azért, mert azt bár alaptörvény-konform jogszabályok alapján hozták meg, egészében mégis alaptörvény-ellenes, vagy pedig azért, mert az alapul szolgáló jogszabályok eleve alaptörvény-ellenesek –, a személy egyrésztől az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntés megsemmisítését, másrésztől az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az alapul szolgáló jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítését kezdeményezheti<sup>39</sup> (ún. bírósági eljárást követő közvetlen konkrét alapjogvédelem). Ha pedig a konkrét ügyben érintett személy alapjogai bírósági eljárás nélkül, a jogkövetés vagy az alaptörvény-ellenes jogszabály (jogszabályi rendelkezés) hatályosulása folytán sérülnek, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárását – ezen keresztül pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítését – kezdeményezheti (ún. bírósági eljárás nélküli közvetlen konkrét alapjogvédelem). Az alkotmányjogi panasz legjelentősebb újítása az, hogy immár bírói döntésekkel szemben is igénybe vehető. További előnye, hogy a valódi alkotmányjogi panasz révén az alapjogok ténylegesen közjogi alanyi jogként érvényesülhetnek, ezáltal pedig közelebb áll a hagyományos alanyi jogérvényesítéshez, mint a normakontroll bármely másik változata. A kivételes alkotmányjogi panasz egyedülálló előnye, hogy egyéni érintettség mellett bírósági eljárás nélkül is megteremti az alapjogsérelem orvoslásának lehetőségét. Mindemellett a többi alapjog-érvényesítési eljárással szemben kiemelendő, hogy az alkotmánybírósági eljárás megindítása nem függ köztes szereplő közreműködésétől. Az alkotmányjogi panaszok egyik legnagyobb hátránya a többi alapjog-védelmi eljáráshoz képest,

hogy csak a bírói eljárás jogerős befejezése után teremtik meg az indítványozás lehetőségét, ezen felül pedig kiemelendő az is, hogy – az ombudsmani eljárással ellentétben – a közigazgatási határozatok közvetlen megtámadására nincs lehetőség. Hátrány még, hogy az alkotmányjogi panasz – a törvényi definíciójából következően – kizárólag akkor vehető igénybe, ha az indítványozó a lehetséges jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség eleve nincs számára biztosítva.<sup>40</sup> Ebből következően az alkotmányjogi panasz (főszabály szerint) csak utólag képes reagálni az alapjogsérelemre. Említésre méltó, hogy rendkívül szigorú a rá vonatkozó formai és tartalmi kritériumrendszer, ezen felül pedig az elmúlt közel két év gyakorlata alapján – a mára már általánosnak tekinthető szigorúan formalista szemléletmódjának köszönhetően – az Alkotmánybíróság megköveteli, hogy a formai feltételek maximális betartása mellett a panaszos precíz jogi érveléssel is alátámassza indítványát. Az érintettség Alkotmánybíróság általi értelmezése – amelynek mikéntjét korábban részletesen kifejtettük – többletterhet ró az indítványozóra, mivel az érintettség alátámasztását bonyolulttá és nehezessé teszi. Kiemelendő továbbá, hogy az Abtv. 29. §-a szerint az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. E törvényi rendelkezésnek pedig meghatározó jelentősége van, ugyanis e befogadhatósági kritériumok megállapításával a jogalkotó úgy mond legitimálta a beérkezett indítványok Alkotmánybíróság általi szűrését (vagy még inkább válogatását). Hátrány az is, hogy az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai között a panaszkezdeményezésre vonatkozóan rövid (szubjektív és objektív) határidőt állapított meg a jogalkotó. Bár a negyedik alaptörvény-módosítás a kötelező jogi képviseletet eltörölte, nehezen képzelhető el az, hogy a panaszos által benyújtott indítvány a befogadási kritériumoknak – a jogi képviselő közreműködése hiányában is – maradéktalanul megfeleljen. A bírói normakontrollhoz képest viszont hátrány, hogy alkotmányjogi panasz eljárásban nem lehetséges kizárólag alkalmazási tilalom megállapítását kezdeményezni.<sup>41</sup> Végezetül pedig kiemelendő, hogy az Abtv. szerint a testület a panaszról ésszerű határidőn belül dönt. E megfogalmazás azonban magában hordozza annak a veszélyét, hogy mire az Alkotmánybíróság az adott ügyben döntést hoz, addigra a panaszos jogsérelme érdemben már nem lesz orvosolható.

39 Az már a helyzetéből következik, hogy az Abtv. mely jogszabályhelyére való hivatkozással kell az alapjogvédelmet kérnie, bár az általunk megvizsgált alkotmánybírósági gyakorlatból kitűnt, hogy nem fog formai alapú visszautasítást maga után vonni, ha az indítványozó mindkét jogszabályhelyet meghivatkozza.

40 A testület e feltétel teljesülését tartalmi befogadási szűrőként vizsgálja, azonban a korábbi határozata alapján jogorvoslatokon – az alkotmányjogi panasz esetében – kizárólag azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetőek elő, tehát így a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Mindemellett az Alkotmánybíróság előremutató álláspontja szerint nem támasztható az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja [ld. 41/1998. (X. 2.) és 33/2012. (VII. 17.) AB-határozat].

41 3042/2013. (II. 28.) AB-végzés.



9. Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi joggyakorlatának katalógusa

Alkotmányjogi panasz (2012–2013):

Megsemmisítés: 33/2012. (VII. 17.) ABH; 3/2013. (II. 14.) ABH; 4/2013. (II. 21.) ABH; 6/2013. (III. 1.) ABH; 3086/2013. (III. 27.) ABH; 3087/2013. (III. 27.) ABH; 21/2013. (VII. 19.) ABH; 31/2013. (X. 28.) ABH; 36/2013. (XII. 5.) ABH.

Elutasítás: 3062/2012. (VII. 26.) ABH; 3120/2012. (VII. 26.) ABH; 3353/2012. (XII. 5.) ABH; 3380/2012. (XII. 30.) ABH; 2/2013. (I. 23.) ABH; 3048/2013. (II. 28.) ABH; 3049/2013. (II. 28.) ABH; 7/2013. (III. 1.) ABH; 8/2013. (III. 1.) ABH; 3076/2013. (III. 27.) ABH; 10/2013. (IV. 25.) ABH; 3107/2013. (V. 17.) ABH; 3110/2013. (VI. 4.) ABH; 3114/2013. (VI. 4.) ABH; 3115/2013. (VI. 4.) ABH; 3134/2013. (VII. 2.) ABH; 3144/2013. (VII. 16.) ABH; 3145/2013. (VII. 16.) ABH; 3149/2013. (VII. 24.) ABH; 3152/2013. (VII. 24.) ABH; 23/2013. (IX. 25.) ABH; 25/2013. (X. 4.) ABH; 26/2013. (X. 4.) ABH; 3176/2013. (X. 9.) ABH; 29/2013. (X. 17.) ABH; 3199/2013. (X. 31.) ABH; 3201/2013. (X. 31.) ABH; 3206/2013. (XI. 18.) ABH; 3207/2013. (XI. 18.) ABH; 3208/2013. (XI. 18.) ABH; 3209/2013. (XI. 18.) ABH; 32/2013. (XI. 22.) ABH; 34/2013. (XI. 22.) ABH; 3213/2013. (XII. 2.) ABH; 3215/2013. (XII. 2.) ABH.

Bírói utólagos normakontroll (2012–2013):

Alapjogsérelemmel kapcsolatos megsemmisítés és/vagy alkalmazási tilalom: 25/2012. (V. 18.) ABH; 5/2013. (II. 21.) ABH; 20/2013. (VII. 19.) ABH; 35/2013. (XI. 22.) ABH.

Alapjogsérelemmel kapcsolatos elutasítás: 3009/2012. (VI. 21.) ABH; 3192/2012. (VII. 26.) ABH; 34/2012. (VII. 17.) ABH; 35/2012. (VII. 17.) ABH; 3242/2012. (IX. 28.) ABH; 3269/2012. (X. 4.) ABH; 3342/2012. (XI. 19.) ABH; 3376/2012. (XII. 15.) ABH; 3378/2012. (XII. 15.) ABH; 3150/2013. (VII. 24.) ABH; 3151/2013. (VII. 24.) ABH; 9/2013. (III. 6.) ABH; 3074/2013. (III. 14.) ABH; 11/2013. (V. 9.) ABH; 3103/2013. (V. 17.) ABH; 3106/2013. (V. 17.) ABH; 16/2013. (VI. 20.) ABH; 3135/2013. (VII. 2.) ABH; 24/2013. (X. 4.) ABH; 3175/2013. (X. 9.) ABH; 27/2013. (X. 9.) ABH; 3200/2013. (X. 31.) ABH; 33/2013. (XI. 22.) ABH; 3214/2013. (XII. 2.) ABH; 3231/2013. (XII. 21.) ABH.

Egyéb megsemmisítés és/vagy alkalmazási tilalom: 3301/2012. (XI. 12.) ABH; 3147/2012. (VII. 26.) ABH; 3026/2013. (II. 12.) ABH; 3229/2013. (XII. 21.) ABH.

Egyéb elutasítás: 3032/2012. (VI. 21.) ABH; 3013/2012. (VI. 21.) ABH; 3116/2012. (VII. 26.) ABH; 3302/2012. (XI. 12.) ABH; 3052/2013. (II. 28.) ABH; 3063/2013. (II. 28.) ABH; 3083/2013. (III. 27.) ABH; 3112/2013. (VI. 4.) ABH; 3113/2013. (VI. 4.) ABH; 3153/2013. (VII. 24.) ABH; 3154/2013. (VII. 24.) ABH; 28/2013. (X. 9.) ABH; 3189/2013. (X. 22.) ABH; 37/2013. (XII. 5.) ABH.

Ombudsmani panasz eljárás, közvetlen indítványozás (2012–2013):

Alapjogsérelemmel kapcsolatos megsemmisítés: 32/2012. (VII. 4.) ABH; 42/2012. (XII. 20.) ABH; 43/2012. (XII. 20.) ABH; 44/2012. (XII. 20.) ABH; 30/2013. (X. 28.) ABH.

Alapjogsérelemmel kapcsolatos elutasítás: 30/2012. (VI. 27.) ABH; 3255/2012. (IX. 28.) ABH; 41/2012. (XII. 6.) ABH; 3046/2013. (II. 28.) ABH; 3047/2013. (II. 28.) ABH; 3068/2013. (III. 14.) ABH; 12/2013. (V. 24.) ABH; 3142/2013. (VII. 16.) ABH; 26/2013. (X. 4.) ABH.

Alapjogsérelemmel kapcsolatos részbeni megsemmisítés: 38/2012. (XI. 14.) ABH; 40/2012. (XII. 6.) ABH; 45/2012. (XII. 29.) ABH; 6/2013. (III. 1.) ABH; 23/2013. (IX. 25.) ABH.

Alapjogsérelemmel kapcsolatos hatálybalépés-felfüggesztés: 31/2012. (VI. 29.) ABH; 19/2013. (VII. 19.) ABH.

Azokban az indítványokban, amelyek a döntéssel kiemelt határozatok alapjául szolgáltak, az ombudsman nem kifejezett alapjogi érvelést alkalmazott, hanem sokkal inkább objektív alkotmányvédelmi funkciót látott el. Ennek ellenére a határozatok mégis érintettek alapjogokat, méghozzá közvetlenül.

10. Záró gondolatok

Az alapjog-értvényesítő eljárások áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a magyar alapjogvédelmi rendszer *sokrétű*, mivel konkrét ügy birtokában, annak hiányában, valamint az eljárás bármely szakaszában az egyének számára egyaránt biztosít lehetőséget arra nézve, hogy alapjogsérelmük az Alkotmánybíróság által jogorvoslatot nyerjen.

Az általunk áttekintett döntések alapján azonban kitűnik, hogy e sokszínűség valójában meglehetősen *relatív*, mivel számos olyan elméleti és gyakorlati akadály létezik, amelyek meggátolják az Alkotmánybíróságot abban, hogy az alaptörvény-ellenességet – még pontosabban az abból fakadó alapjogsérelmet – *érdemben* tudja kezelni. Mindezt alátámasztja, hogy az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatok száma meglehetősen *alacsony*, illetőleg jóval csekélyebb, mint az elutasító döntések és a visszautasító végzések száma. Az alkotmányjogi panasz esetében az akadályok részben elméletiek (a panasz befogadására vonatkozó szigorú formai és tartalmi szűrőkből, illetve a kötött határidőkből eredeztethetők), részben pedig gyakorlatiak (az Alkotmánybíróság megszorító értelmezési gyakorlatából vezethetők le).

Az ombudsmani és a bírói normakontroll eljárással kapcsolatban pedig megállapítható, hogy *eleve kevés* ügy kerül az Alkotmánybíróság elé, mivel a rajtuk keresztül megvalósuló alapjog-értvényesítés rendkívüli módon függ a biztos, valamint a bíró szerepfelfogásától,

illetve saját meggyőződésétől. Azok az ügyek azonban, amelyek mégis eljutnak az alkotmánybírósági eljárás szintjéig, jó eséllyel részesülnek érdemi elbírálásban, mivel a biztos, vagy a bírák az alkotmánybíró-

sági indítványukat olyan szakmai tudás hozzáadásával nyújtják be, hogy azok nagy valószínűséggel nem vonnak maguk után formai és tartalmi alapú visszautasítást.

## Helyreigazítás

A Jogtudományi Közlöny 2014/6 számában Orosz Á.: Öröklési jogunk az új Polgári Törvénykönyvben című tanulmányában, a 267. oldal harmadik bekezdés második mondatának első fordulata helyesen: „Egyrészt elegendő a készítés idejének a feltüntetése.”

A Jogtudományi Közlöny 2014/7-8 számában publikáló szerzőnk neve helyesen: Buza Gábor Attila